

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Penyelenggaraan Statistik Dasar Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik.**

Sejarah hukum perstatistikan di Indonesia telah berkembang secara dinamis, sebagai hukum positif di Indonesia Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik di era Orde Lama. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk menyesuaikan perkembangan jaman, tuntutan masyarakat, dan kebutuhan pembangunan nasional. Selama lebih dari tiga puluh tahun sejak tahun 1960 telah terjadi perubahan mendasar yang mempengaruhi penyelenggaraan statistik dasar, yaitu: *Pertama* meningkatnya kesejahteraan masyarakat sebagai hasil dari pembangunan nasional menyebabkan data statistik yang dibutuhkan masyarakat semakin beragam. *Kedua*, ragam data yang pada awal tahun enam puluhan cukup dikumpulkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), sekarang memerlukan keterlibatan penyelenggara kegiatan statistik lainnya di luar BPS. *Ketiga*, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berdampak terhadap perkembangan kegiatan statistik. *Keempat*, adanya perubahan lingkungan strategis, seperti era globalisasi yang antara lain ditandai oleh keterbukaan, meningkatnya persaingan, pesatnya arus informasi statistik, dan semakin besarnya peranan informasi statistik baik pemerintah maupun masyarakat. Keempat perubahan tersebut mengakibatkan penyelenggaraan statistik

memerlukan pengaturan yang lebih memadai untuk dapat menjamin terhindarnya duplikasi, kemudahan akses oleh pengguna data, kepastian hukum bagi penyelenggaraan kegiatan statistik, dan perlindungan kepada responden.

Beberapa ketentuan baru dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik, adalah:

- 1) Jenis statistik dibagi berdasarkan tujuan pemanfaatannya yang terdiri atas statistik dasar yang sepenuhnya diselenggarakan oleh BPS, statistik sektoral yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah secara mandiri atau bersama dengan BPS, serta statistik khusus yang diselenggarakan oleh lembaga, organisasi, perorangan, dan atau unsur masyarakat lainnya secara mandiri atau bersama dengan BPS.
- 2) Hasil statistik yang diselenggarakan oleh BPS diumumkan dalam Berita Resmi Statistik (BRS) secara teratur dan transparan agar masyarakat dengan mudah mengetahui dan atau mendapatkan data yang diperlukan. Sehingga kesahihan seluruh informasi statistik yang diumumkan sepenuhnya menjadi tanggung jawab BPS.
- 3) Sistem Statistik Nasional yang andal, efektif, dan efisien. Sistem Statistik Nasional (SSN) adalah suatu tatanan yang terdiri atas unsur-unsur kebutuhan data statistik, sumber daya, metode, sarana dan prasarana, ilmu pengetahuan dan teknologi, perangkat hukum, dan masukan dari Forum

Masyarakat Statistik yang secara teratur saling berkaitan, sehingga membentuk totalitas dalam penyelenggaraan statistik.

- 4) Dibentuknya Forum Masyarakat Statistik sebagai wadah untuk menampung aspirasi masyarakat statistik dan bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada BPS, yang keanggotaannya terdiri atas unsur pemerintah, pakar, praktisi, dan tokoh masyarakat.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik disusun secara sistematis yang terdiri atas 12 Bab dan 43 Pasal, Bab-bab tersebut meliputi: (I) Ketentuan Umum, (II) Asas, Arah, dan Tujuan, (III) Jenis Statistik dan Cara Pengumpulan Data, (IV) Penyelenggaraan statistik, (V) Pengumuman dan Penyebarluasan, (VI) Koordinasi dan Kerja Sama, (VII) Hak dan Kewajiban, (VIII) Kelembagaan, (IX) Pembinaan, (X) Ketentuan pidana, (XI) Ketentuan Peralihan, (XII) Ketentuan Penutup. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik ini hanya mengatur hal-hal yang pokok tentang perstatistikan di Indonesia.

Prinsip pokok yang harus dipegang teguh dalam penyelenggaraan statistik adalah asas-asas pembangunan nasional, secara operasional Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik berasaskan keterpaduan keakuratan, dan kemutakhiran agar dapat menyediakan data statistik yang handal dan terpercaya. Asas keterpaduan ialah bahwa penyelenggaraan statistik yang dilakukan bersama-sama oleh pemerintah dan masyarakat harus saling mengisi dan saling memperkuat dalam memenuhi kebutuhan statistik, serta menghindari terjadinya duplikasi kegiatan. Asas keakuratan ialah bahwa semua kegiatan statistik harus

diupayakan untuk menghasilkan data statistik yang seksama, cermat, tepat dan benar. Asas kemuktakhiran ialah bahwa data statistik yang disajikan dan atau tersedia harus dapat menggambarkan fenomena dan atau perubahannya menurut keadaan yang terbaru.

Statistik dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik pengertiannya sangat luas: (1) baik statistik sebagai data atau informasi yang berupa angka; (2) sebagai sistem yang memadukan penyelenggaraan statistik; (3) maupun sebagai ilmu yang mempelajari cara pengumpulan, pengolahan, penyajian, dan analisis data. Ketiga pengertian tentang statistik tersebut menjadi landasan penyelenggaraan statistik dalam mendukung pembangunan nasional. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik juga menetapkan jenis statistik berdasarkan tujuan pemanfaatannya serta mengatur lingkup tugas dan fungsi para penyelenggara kegiatan statistik. Pengaturan lingkup tugas dan fungsi para penyelenggara kegiatan statistik tersebut bertujuan untuk:

1. menjamin kepastian hukum bagi para penyelenggara kegiatan statistik baik pemerintah maupun bagi masyarakat;
2. menjamin kepentingan masyarakat pengguna statistik atas nilai informasi yang diperolehnya;
3. mengupayakan koordinasi dan kerja sama agar kegiatan statistik yang dilakukan oleh berbagai pihak berjalan secara efektif dan efisien, tidak/terjadi duplikasi, serta mengisi dan saling memperkuat; dan
4. mengantisipasi perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berdampak pada penyelenggaraan statistik.

**Tabel 1**  
**Hak dan Kewajiban Para Pihak Dalam Kegiatan Statistik Berdasarkan**  
**Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Statistik**

NO	PIHAK	HAK	KEWAJIBAN
1	Penyelenggara kegiatan statistik	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 19</b></p> <p>Penyelenggara kegiatan statistik berhak memperoleh keterangan dari responden mengenai karakteristik setiap unit populasi yang menjadi obyek.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 20</b></p> <p>Penyelenggara kegiatan statistik wajib memberikan kesempatan yang sama kepada masyarakat untuk mengetahui dan memperoleh manfaat dari statistik yang tersedia, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 21</b></p> <p>Penyelenggara kegiatan statistik wajib menjamin kerahasiaan keterangan yang diperoleh dari responden.</p>
2	Petugas Statistik	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 22</b></p> <p>Setiap petugas Statistik berhak memasuki wilayah kerja yang telah ditentukan untuk memperoleh keterangan yang diperlukan.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 23</b></p> <p>Setiap petugas Statistik wajib menyampaikan hasil pelaksanaan statistik sebagaimana adanya.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 24</b></p> <p>Ketentuan mengenai jaminan kerahasiaan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 berlaku juga bagi petugas statistik.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 25</b></p> <p>Setiap petugas Statistik harus memperlihatkan surat tugas dan atau tanda pengenal, serta wajib memperlihatkan nilai-nilai agama, adat istiadat setempat, tata krama dan ketertiban umum.</p>
3	Responden	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 26 Ayat (1)</b></p> <p>Setiap responden berhak menolak untuk dijadikan responden, kecuali dalam penyelenggaraan statistik dasar oleh Badan (BPS).</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 26 Ayat (2)</b></p> <p>Setiap responden berhak menolak petugas statistik yang tidak dapat memenuhi ketentuan sebagaimana Pasal 25</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 27</b></p> <p>Setiap responden wajib memberikan keterangan yang diperlukan dalam penyelenggaraan statistik dasar oleh Badan (BPS).</p>

Berdasarkan tujuan pemanfaatannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik menetapkan salah satu jenis statistik yaitu statistik dasar. Statistik dasar adalah statistik yang pemanfaatannya ditujukan untuk keperluan yang bersifat luas, baik bagi pemerintah maupun masyarakat, yang memiliki ciri-ciri lintas sektoral, berskala nasional, makro, dan penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab Badan Pusat Statistik. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik mengatur kelembagaan Badan Pusat Statistik (BPS) yang sebelumnya bernama Biro Pusat Statistik sebagai Lembaga Pemerintahan Non Kementrian yang bersifat mandiri.

Statistik dasar sangat penting bagi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi penyelenggaraan berbagai kegiatan di segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, untuk memajukan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Beberapa parameter yang dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan dalam kegiatan statistik dasar, adalah:

1. Masyarakat telah mencapai taraf memahami tujuan dan manfaat statistik, dengan indikator tingkat partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan statistik dasar meningkat (*respons rate*) dan tidak ada responden yang menolak untuk memberikan keterangan (*non respons*). Pada kondisi ini data statistik dasar yang dihasilkan akan sangat bermanfaat bagi perumusan kebijakan pemerintah, hal ini berkaitan dengan nilai informasi

yang diperolehnya. Sehingga masyarakat semakin percaya terhadap data statistik dan pengguna data meningkat (*stakeholders*).

2. Fungsi BPS sebagai koordinator dalam kegiatan statistik secara nasional dan regional telah berjalan efektif, dengan indikator masing-masing penyelenggara statistik benar-benar melaksanakan fungsinya menurut jenis statistiknya dan saling memperkuat. Sehingga data yang dikumpulkan tidak tumpang tindih.

Sebagai upaya menanamkan kesadaran akan arti penting dan kegunaan statistik, pemerintah Indonesia menetapkan tanggal 26 September sebagai Hari Statistik, dipilihnya tanggal tersebut karena alasan historis pada tanggal 26 September 1960 terjadi peristiwa bersejarah dalam dunia perstatistikan di Indonesia, yaitu ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik sebagai pengganti dari *Statistiek Ordonnantie* 1934 yang merupakan produk kolonial. Adapun latar belakang dicanangkannya Hari Statistik antara lain agar masyarakat lebih "melek statistik". Sehingga dapat menggugah dan menumbuhkan sadar statistik bagi responden.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik mendefinisikan responden adalah instansi pemerintah, lembaga, organisasi, orang, dan atau unsur masyarakat lainnya yang ditentukan sebagai obyek kegiatan statistik. Sedangkan menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad (2010: 174) responden adalah seseorang atau individu yang akan memberikan respons terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Responden ini merupakan orang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan. Partisipasi

responden sangat penting karena semua data dan informasi mengenai karakteristik setiap unit populasi yang menjadi objek pengumpulan data dapat diperoleh melalui responden.

Bentuk upaya lain untuk menumbuhkan budaya sadar statistik kepada masyarakat, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik mengatur sanksi pidana bagi responden yang menolak memberikan keterangan dalam penyelenggaraan statistik dasar. Penerapan sanksi pidana bagi responden pada hakekatnya untuk menjamin penyelenggaraan kegiatan statistik dasar khususnya pada tahap pengumpulan data dapat berjalan sesuai harapan, yang pada akhirnya berdampak positif pada hasil yang diperoleh BPS. Dalam kegiatan statistik partisipasi responden sangat penting karena semua data dan informasi mengenai karakteristik setiap unit populasi yang menjadi obyek pengumpulan data, dapat diperoleh melalui responden. Oleh karena itu Pasal 38 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik mengatur tegas bahwa responden yang secara sengaja melanggar kewajiban yaitu tidak bersedia memberikan keterangan (*non-respons*) dalam kegiatan statistik dasar dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah), karena tindak pidana tersebut dikualifikasikan sebagai suatu kejahatan.

#### **B. Tinjauan Khusus Kelembagaan Badan Pusat Statistik.**

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik mengatur secara umum kelembagaan Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai lembaga yang mandiri, BPS merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada dibawah



dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BPS mempunyai perwakilan wilayah di Daerah sampai tingkat Kabupaten/Kota yang merupakan instansi vertikal. Berikut uraian singkat sejarah hukum kelembagaan Badan Pusat Statistik sebagai pioner penyelenggara statistik dasar di Indonesia, uraian tersebut untuk mengetahui eksistensi lembaga perstatistikan di Indonesia dalam beberapa masa pemerintahan, serta membuktikan bahwa peran lembaga statistik sebagai *supporting* dalam urusan pemerintahan umum sangat penting: (BPS, 2008: 6-15)

a. Masa Pemerintah Hindia Belanda

Kegiatan statistik di Indonesia sudah dimulai sejak zaman Gubernur Jenderal Hindia-Belanda yang ke-36 sebagai perwakilan koloni Belanda-Perancis, Herman Willem Daendels (1808-1811). Gubernur Daendels menginginkan pemerintahannya memiliki data statistik yang kuat dan handal. Dengan data statistik, pemerintah memiliki pegangan dalam mengidentifikasi dan menentukan prioritas dalam mengeksploitasi wilayah, khususnya Pulau Jawa, daerah tugasnya yang harus dilindunginya dari tentara Inggris.

Pengganti Daendels, Jan Willem Jansens yang diteruskan oleh Lord Minto tidak dapat mempertahankan Pulau Jawa. Saat itu koloni Belanda-Perancis jatuh ke tangan Inggris. Selanjutnya yang menjadi gubernur jenderal di Hindia-Belanda adalah Thomas Stamford Raffles (1811-1816). Sekitar tahun 1815, sensus penduduk pertama kali dilakukan dengan cakupan wilayah Jawa dan Madura. Sensus penduduk ini mendapat kritikan

dari seorang tokoh bernama Hertog van Hogendorp terkait metodologi dan cakupannya. Meski demikian, sensus penduduk tersebut telah menyatakan bahwa jumlah penduduk Pulau Jawa pada saat itu berjumlah 4.615.270 jiwa.

Dengan perkembangan kegiatan statistika, pada tahun 1821 diterbitkan *Statistics Year Book* yang pertama. Ide pembuatan *Statistics Year Book* dirancang oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda Godert Alexander Gerard Philip Baron van der Capellen (1816-1826). Publikasi ini merupakan awal mula buku Statistik Indonesia yang kita kenal saat ini. Dalam masa penyusunannya, van der Capellen memerintahkan seluruh gubernur dan residen untuk membuat kompilasi data statistik yang beragam dan rinci dalam satu publikasi. Kerangka dan pembagian bab serta daftar isi buku tersebut disiapkan sendiri oleh Van der Capellen. Namun sejarah mencatat bahwa publikasi tersebut belum sepenuhnya berjalan mulus. Salah satu penyebabnya karena banyak daerah yang belum sepenuhnya siap menyajikan data seperti yang telah dirancang oleh Van der Capellen.

Tahun 1849 merupakan era baru bagi perstatistikan di Hindia-Belanda. Pada masa ini, barulah publikasi *Statistics Year Book* yang pernah diidamkan oleh Van der Capellen mulai dapat diterbitkan secara teratur. Publikasi tersebut berisi kumpulan data sosial-politik dan ekonomi (*Staatkundige en Staatthuiskundige Jaarboekjes*).

Pada tahun 1864 ditetapkan dinas khusus yang bertanggung jawab pada pengadaan dan penyusunan publikasi statistik (*Afdelling Statistiek*), dibawah koordinasi langsung Sekretariat Jenderal. Mulai tahun 1864 ini,

Dinas Statistik terus terpelihara. Kemudian pada Februari 1920, lembaga yang menangani kegiatan statistik dibentuk oleh Direktur Pertanian, Perindustrian dan Perdagangan (Directeur van Landbouw, Nijverheid en Handel) saat itu di bawah Departemen Pertanian, Perindustrian dan Perdagangan berlokasi di Bogor. Tugasnya mengolah dan mempublikasikan data statistik. Pusat kegiatan kantor statistik ini kemudian pindah ke Jakarta pada tanggal 24 September 1924 dengan nama *Centraal Kantoor voor de Statistiek* (CKS) atau Kantor Pusat Statistik, tepatnya di Weltevreden, Batavia-Centrum (daerah tersebut kini merupakan wilayah di Jakarta Pusat). Kegiatan pada waktu itu diutamakan untuk mendukung kebijakan pemerintah Hindia-Belanda. Pada tahun 1930 lembaga ini mengerjakan suatu kegiatan monumental, yaitu Sensus Penduduk yang pertama dilakukan di seluruh Indonesia. Perangkat lunak kelembagaan Kantor Pusat Statistik adalah *Volkstelling Ordonnantie* 1930 (*Staatsblad* 1930 Nomor 128) yang mengatur sensus penduduk dan *Statistiek Ordonnantie* 1934 (*Staatsblad* Nomor 508) tentang kegiatan perstatistikan.

b. Masa Pemerintahan Jepang

Pada tahun 1942-1945 CKS diambil oleh kekuasaan pemerintah militer Jepang. Kegiatannya diutamakan untuk memenuhi kebutuhan perang/militer dan berada di bawah Gubernur Militer (*Gunseikanbu*), dengan nama *Shomubu Chosasitsu Gunseikanbu*.

c. Masa Pemerintahan Republik Indonesia

Setelah kemerdekaan Republik Indonesia diproklamlirkan pada 17 Agustus 1945, *Shomubu Chosasitsu Gunseikanbu* dinasionalisasikan dengan nama Kantor Penyelidikan Perangkaan Umum Republik Indonesia (KAPPURI) dan dipimpin oleh Mr. Abdul Karim Pringgodigdo. Kemudian pada awal tahun 1946 bersamaan dengan berpindahnya ibu kota Republik Indonesia dari Jakarta ke Yogyakarta, kegiatan KAPPURI pun dipindahkan ke Yogyakarta dipimpin oleh Semaun. Sementara itu, Pemerintah Federal Belanda (NICA) di Jakarta mengaktifkan kembali CKS yang sempat dikuasai Jepang. Setelah pemerintah Belanda mengakui kedaulatan RI, pusat kegiatan pemerintahan RI pun kembali ke Jakarta. Berdasarkan Surat Edaran Kementerian Kemakmuran tanggal 12 Juni 1950 Nomor 219/S.C, kedua lembaga, yaitu KAPPURI dan CKS diintegrasikan menjadi Kantor Pusat Statistik (KPS) yang berada di bawah tanggung jawab Menteri Kemakmuran.

Pada tanggal 1 Maret 1952, melalui Surat Keputusan Menteri Perekonomian Nomor P/44, KPS berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Perekonomian. Dengan diterbitkannya SK Menteri Perekonomian Nomor 18.099/M tanggal 24 Desember 1953, kegiatan KPS dibagi dalam dua bagian, yaitu *Afdeling A* merupakan Bagian Riset dan *Afdeling B* merupakan Bagian Penyelenggaraan dan Tata Usaha. Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 131 Tahun 1957, Kementerian Perekonomian dipecah menjadi Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian. Sesuai dengan Keppres X Nomor 172 tanggal 1

Juni 1957, KPS diubah menjadi Biro Pusat Statistik yang secara tanggung jawab dan wewenangnya berada langsung di bawah Perdana Menteri.

Pada masa ini tonggak sejarah perstatistikan nasional dimulai, karena pada tahun 1960 diundangkan dua buah undang-undang (UU), yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 sebagai pengganti *Volkstelling Ordonnantie* 1930 (*Staatsblad* 1930 Nomor 128) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik yang diundangkan pada tanggal 26 September 1960 sebagai pengganti *Statistiek Ordonnantie* 1934 (*Staatsblad* 1934 Nomor 508). Berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Nomor 26/P.M/1958 tanggal 16 Januari 1958 tentang pemberian tugas kepada BPS untuk menyelenggarakan pekerjaan persiapan Sensus Penduduk dan sesuai dengan Pasal 2 UU Nomor 6 Tahun 1960, BPS dipercaya menyelenggarakan sensus penduduk yang pertama setelah Indonesia merdeka. Pelaksanaan sensus penduduk dilakukan serentak di seluruh Indonesia pada tahun 1961.

Penyelenggaraan sensus penduduk di tingkat propinsi dilaksanakan oleh kantor gubernur, di tingkat kabupaten/kota (dulu disebut kotamadya) dilaksanakan oleh kantor bupati/walikota. Sedangkan pada tingkat kecamatan dilaksanakan oleh bagian yang mengurus pelaksanaan sensus penduduk. Berdasarkan Keppres Nomor 47 Tahun 1964 pada tanggal 20 Januari 1964 pemerintah menetapkan susunan dan organisasi BPS, yang selanjutnya berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Nomor Aa/C/9

Tahun 1965 pada tanggal 19 Februari 1965, Bagian Sensus di Kantor Gubernur dan Kantor Kabupaten/Kota berubah menjadi Kantor Sensus dan Statistik Daerah.

Peran BPS dalam menyediakan data statistik untuk memenuhi kebutuhan dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan semakin diperhitungkan, pada masa ini pemerintah mengundangkan tiga Peraturan Pemerintah (PP) tentang Sensus, yaitu PP Nomor 21 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Sensus Penduduk yang diundangkan pada tanggal 2 Juli 1979, PP Nomor 2 Tahun 1983 tentang Sensus Pertanian yang diundangkan pada tanggal 21 Januari 1983, dan PP Nomor 29 Tahun 1985 tentang Sensus Ekonomi yang diundangkan pada tanggal 10 Juni 1985. Sedangkan untuk kelembagaan BPS, pemerintah telah mengundangkan PP Nomor 16 Tahun 1968 tentang Status dan Organisasi BPS yang diundangkan pada tanggal 29 Mei 1968. Dengan makin meningkatnya peran dan tugas BPS, PP Nomor 16 Tahun 1968 kemudian disempurnakan dengan PP Nomor 6 Tahun 1980 tentang Organisasi BPS yang diundangkan pada tanggal 20 Februari 1980. Dua belas tahun kemudian PP Nomor 6 Tahun 1980 disempurnakan dengan PP Nomor 2 Tahun 1992 tentang Organisasi BPS yang diundangkan pada tanggal 9 Januari 1992. Sebagai pelaksanaan dari PP Nomor 2 Tahun 1992, ditetapkan Keppres Nomor 6 Tahun 1992 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja BPS yang ditetapkan pada tanggal 9 Januari 1992.

Seiring perkembangan jaman, tuntutan masyarakat, dan kebutuhan pembangunan nasional, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi kehidupan bangsa dan tingkat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sebagai pengganti kedua Undang-Undang tersebut, ditetapkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik yang diundangkan pada tanggal 19 Mei 1997. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik mengubah nomenklatur kelembagaan dari Biro Pusat Statistik diganti menjadi Badan Pusat Statistik (BPS).

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 maka dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan antara lain:

- 1) Keppres Nomor 86 Tahun 1998 tentang Badan Pusat Statistik.

Kemudian pemerintah juga mengundangkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 51 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Statistik yang diundangkan pada tanggal 26 Mei 1999, yang merupakan pengganti dari PP Nomor 21 Tahun 1979, PP Nomor 2 Tahun 1983, dan PP Nomor 29 Tahun 1985.

- 2) Memasuki era otonomi daerah, beberapa Keppres yang ada sebelumnya diganti dengan Keppres Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Keppres Nomor 178 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tugas

LPND. Kemudian Keppres Nomor 166 Tahun 2000 kemudian diganti dengan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 dan Keppres 178 Tahun 2000 diganti dengan Keppres 110 Tahun 2001. Sebagai pelaksanaan keppres tersebut diterbitkan Keputusan Kepala BPS Nomor 001 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPS dan Keputusan Kepala BPS Nomor 121 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan BPS di Daerah yang lebih rinci.

- 3) Dalam rangka penguatan kelembagaan Badan Pusat Statistik, pemerintah menetapkan Peraturan Presiden No 86 Tahun 2007 tentang Badan Pusat Statistik yang ditetapkan pada 26 Agustus 2007. Sebagai pelaksanaan Peraturan Presiden tersebut, ditetapkan Peraturan Kepala BPS No.7 Tahun 2008 yang ditetapkan pada tanggal 15 Februari 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pusat Statistik.

Undang-Undang Nomor 16 tahun 1997 tentang Statistik dan Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Statistik, menyatakan bahwa BPS adalah institusi pemerintah yang memiliki kewenangan melakukan kegiatan statistik dasar berupa sensus, survei dan kompilasi produk administrasi untuk menghasilkan data statistik dasar yang dibutuhkan baik oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat pada umumnya. Sebagai rujukan dalam perencanaan, pemantauan, dan evaluasi terhadap hasil-hasil pembangunan, penyediaan data statistik yang berkualitas. Oleh karena itu, diperlukan perencanaan yang baik untuk menentukan arah kebijakan dan strategi yang tepat untuk mencapai tujuan dan mewujudkan visi BPS.



Guna menyongsong pembangunan nasional jangka menengah tahun 2015–2019, BPS berupaya peningkatan dan kemampuan menyediakan data statistik yang berkualitas, serta upaya untuk menjalankan perannya sebagai pembina dan koordinator kegiatan statistik dalam kerangka pembangunan Sistem Statistik Nasional (SSN) secara lebih efektif. Sebagai cerminan dari upaya ini, BPS telah menetapkan visi “Pelopor data statistik terpercaya untuk semua”. Untuk dapat mewujudkan visi ini, BPS telah merumuskan 3 pernyataan misi, yakni:

- (1) menyediakan data statistik berkualitas melalui kegiatan statistik yang terintegrasi, berstandar nasional dan internasional;
- (2) memperkuat Sistem Statistik Nasional yang berkesinambungan melalui pembinaan dan koordinasi di bidang statistik; dan
- (3) membangun insan statistik yang profesional, berintegritas dan amanah untuk kemajuan perstatistikan.

Melalui pernyataan visi dan misi dalam Rencana Strategis (Renstra) BPS 2015-2019, BPS memiliki aspirasi untuk mencapai sejumlah tujuan strategis di tahun 2019, yaitu: (1) peningkatan kualitas data statistik melalui kerangka penjaminan kualitas; (2) peningkatan pelayanan prima hasil kegiatan statistik; (3) penguatan Sistem Statistik Nasional melalui koordinasi dan pembinaan yang efektif di bidang statistik; dan (4) peningkatan birokrasi yang akuntabel. Tujuan strategis ini mencerminkan fokus perubahan yang akan dilakukan oleh BPS dalam periode Renstra 2015–2019, yaitu BPS berupaya terus-menerus untuk meningkatkan: (1) kualitas dari produk yang dihasilkannya (data statistik); (2)

kualitas dari pelayanan untuk mendiseminasi data statistik kepada pengguna;  
(3) efektifitas di dalam melakukan pembinaan dan koordinasi kegiatan statistik;  
dan (4) kualitas dari proses tata kelola (*governance*) di dalam organisasinya.  
Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2007 tentang Badan Pusat Statistik mengatur mengenai Kedudukan, Tugas dan Fungsi BPS sebagai berikut:

a. Kedudukan

Badan Pusat Statistik (BPS) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BPS dipimpin oleh seorang Kepala. BPS mempunyai perwakilan wilayah di Daerah yang merupakan instansi vertikal.

b. Tugas

BPS berkewajiban melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kegiatan statistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Fungsi

Dalam melaksanakan tugas, BPS menyelenggarakan fungsi:

- 1) Pengkajian, penyusunan dan perumusan kebijakan nasional di bidang kegiatan statistik;
- 2) Pengkoordinasian kegiatan statistik nasional dan regional;
- 3) Penetapan dan penyelenggaraan statistik dasar;
- 4) Penetapan Sistem Statistik Nasional;
- 5) Pembinaan dan fasilitasi terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kegiatan statistik;

- 6) Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1997 tentang Statistik, pengertian statistik dasar adalah statistik yang pemanfaatannya ditujukan untuk keperluan yang bersifat luas, baik bagi pemerintah maupun masyarakat, yang memiliki ciri-ciri lintas sektoral, berskala nasional, makro, dan yang penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab BPS. Secara spesifik Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 6 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Statistik Dasar menjelaskan bahwa statistik dasar mencakup statistik di bidang ekonomi, bidang kesejahteraan rakyat, dan bidang-bidang lainnya yang jenis dan ragamnya telah dan akan dikembangkan oleh BPS. Statistik bidang ekonomi mencakup statistik pertanian, statistik industri, statistik perdagangan dan jasa, statistik keuangan dan harga, serta statistik lintas sektor. Statistik bidang kesejahteraan rakyat (kesra) mencakup statistik kependudukan dan ketenagakerjaan, statistik sosial ekonomi nasional, dan statistik lintas sektor. Sedangkan statistik bidang lainnya akan ditetapkan sesuai dengan perkembangan pembangunan dan perikehidupan masyarakat.

J. Supranto berpendapat (2009: 2-3), bahwa statistik dibedakan dalam 2 (dua) pengertian, statistik arti sempit dan statistik arti luas. Statistik arti sempit, statistik merupakan data ringkasan berbentuk angka, seperti jumlah, rerata (*mean*), persentase dan berbagai nilai koefisien seperti koefisien variasi,

koefisien korelasi, koefisien determinasi, dan koefisien regresi. Contoh: jumlah penduduk suatu negara, jumlah modal suatu perusahaan, jumlah orang miskin suatu provinsi, jumlah penjualan suatu perusahaan dan jumlah ekspor-impor suatu negara selama 1 tahun. Kemudian rata-rata pendapatan per kapita, rata-rata penjualan PT “X” per bulan dan rata-rata lamanya waktu penyelesaian perkara di Mahkamah Agung (MA). Sedangkan pengertian statistik arti luas, statistik merupakan ilmu yang mempelajari cara pengumpulan, mengolah, menyajikan dan menganalisis data; termasuk cara mengambil kesimpulan dengan memperhitungkan unsur ketidakpastian berdasarkan konsep probabilitas. Probabilitas adalah suatu nilai untuk mengukur tingkat terjadinya suatu kejadian yang tidak pasti. J. Supranto menambahkan (2009: 4-5), bahwa manfaat statistik arti sempit dalam manajemen adalah sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh gambaran tentang sesuatu atau untuk mengetahui adanya masalah. Masalah (*problem*) adalah sesuatu yang terjadi tidak sesuai dengan keinginan atau harapan.
2. Sebagai dasar pengambilan keputusan dalam upaya memecahkan masalah. Sebagai contoh, rata-rata pendapatan per kapita menurun, tingkat kelahiran penduduk meningkat, persentase orang miskin meningkat, laju pertumbuhan ekonomi menurun, jumlah penerimaan devisa hasil ekspor nonmigas menurun, jumlah penerimaan pajak menurun, tingkat inflasi semakin meningkat, tingkat kriminalitas semakin tinggi.

J. Supranto menambahkan bahwa dalam fungsi manajemen data statistik berguna sebagai: (2009: 4-5)

1. dasar perencanaan (penentuan target yang akan dicapai);
2. alat kontrol dalam pelaksanaan (untuk mengetahui kalau terjadi penyimpangan yang tak diinginkan agar bisa segera dilakukan perbaikan atau koreksi);
3. dasar evaluasi (berapa persen target tercapai).

Statistik dasar pemanfaatannya ditujukan untuk keperluan yang bersifat luas, baik bagi pemerintah maupun masyarakat. Bagi pemerintah, data statistik dasar bersifat strategis dan mempunyai peranan penting dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi berbagai penyelenggaraan kegiatan di seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam pembangunan nasional. Karena salah satu faktor keberhasilan pembangunan suatu Negara, adalah peran informasi statistik yang berkualitas, akurat dan akuntabel yang dijadikan dasar dalam menentukan arah kebijakan pembangunan nasional. Sesuai tujuan yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 bahwa hakikat pembangunan nasional adalah: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi (Bappenas, 2009: 1). Dalam dimensi pertumbuhan ekonomi, tujuan pembangunan nasional adalah mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setara dengan negara maju, artinya Indonesia masuk dalam negara berpendapatan perkapita yang tinggi (*high income*) (Bappenas, 2014: 14).

Data statistik dasar telah menjadi kebutuhan pokok berbagai pihak, tidak ada kegiatan perencanaan, pengendalian, maupun evaluasi tanpa menggunakan

data statistik. Dari sekian banyak data statistik yang disajikan BPS, terdapat beberapa data yang diseminasinya ditunggu berbagai pihak dan bernilai strategis. BPS menyebut sebagai “data strategis” yang mencakup pengertian tidak ada institusi lain yang menyusun data tersebut, karena banyak digunakan untuk berbagai kajian, menggambarkan fenomena dan mempengaruhi kondisi sosial-ekonomi, sehingga kemunculannya dinantikan berbagai pihak.

Spektrum pengguna data strategis sangat luas, mulai dari pemerintah, akademisi, pebisnis, kalangan internasional, hingga masyarakat umum. Hal ini terkait dengan sifat alamiah data yang memiliki dimensi yang sangat luas. Data strategis dalam ulasan ini mencakup: pertumbuhan ekonomi, inflasi, ketenagakerjaan, statistik kemiskinan, Nilai Tukar Petani (NTP), angka produksi padi dan palawija, dan ekspor-impor. Masing-masing akan dijelaskan secara singkat sebagai berikut: (BPS, 2008: 38-50)

a. Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi menunjukkan pertumbuhan produksi barang dan jasa di suatu wilayah perekonomian dalam selang waktu tertentu. Produksi tersebut diukur dalam Produk Domestik Bruto (PDB). PDB merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu negara tertentu, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi.

b. Inflasi

Inflasi merupakan salah satu indikator penting yang dapat memberikan informasi tentang dinamika perkembangan harga barang dan jasa yang

dikonsumsi masyarakat. Makna inflasi adalah persentase tingkat kenaikan harga sejumlah barang dan jasa yang secara umum dikonsumsi rumah tangga. Ada barang yang harganya naik dan ada yang tetap. Namun, tidak jarang ada barang/jasa yang harganya justru turun. *Resultante* (rata-rata tertimbang) dari perubahan harga bermacam barang dan jasa tersebut, pada suatu selang waktu (bulanan) disebut inflasi (apabila naik) dan deflasi (apabila turun).

Tujuan penyusunan inflasi adalah untuk memperoleh indikator yang menggambarkan kecenderungan umum tentang perkembangan harga. Tujuan tersebut penting dicapai karena dapat dipakai sebagai informasi dasar untuk pengambilan keputusan baik tingkat ekonomi mikro atau makro, baik fiskal maupun moneter.

#### c. Ketenagakerjaan

Salah satu isu penting dalam ketenagakerjaan, di samping keadaan angkatan kerja (*economically active population*) dan struktur ketenagakerjaan, adalah isu pengangguran. Dari sisi ekonomi, pengangguran merupakan produk dari ketidakmampuan pasar kerja dalam menyerap angkatan kerja yang tersedia. Ketersediaan lapangan kerja yang relatif terbatas, tidak mampu menyerap para pencari kerja yang senantiasa bertambah setiap tahun seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Tingginya angka pengangguran tidak hanya menimbulkan masalah-masalah di bidang ekonomi, melainkan juga menimbulkan berbagai masalah di bidang sosial, seperti kemiskinan dan kerawanan sosial. Data

tentang situasi ketenagakerjaan merupakan salah satu data pokok yang dapat menggambarkan kondisi perekonomian, sosial, bahkan tingkat kesejahteraan penduduk di suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu.

d. Kemiskinan

Masalah kemiskinan merupakan salah satu persoalan mendasar yang menjadi pusat perhatian pemerintah di negara manapun. Salah satu aspek penting untuk mendukung strategi penanggulangan kemiskinan adalah tersedianya data kemiskinan yang akurat dan tepat sasaran. Data kemiskinan yang baik dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah terhadap kemiskinan, membandingkan kemiskinan antar waktu dan daerah, serta menentukan target penduduk miskin dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi mereka.

Definisi umum kemiskinan ialah kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar antara lain terpenuhi kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, serta hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik. Pengukuran kemiskinan oleh BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar.

e. Nilai Tukar Petani (NTP)



NTP merupakan indikator *proxy* kesejahteraan petani. Manfaat NTP ini adalah sebagai berikut:

- 1) Dari indeks harga yang diterima petani, dapat dilihat fluktuasi harga barang-barang yang dihasilkan petani. Indeks ini digunakan juga sebagai data penunjang dalam penghitungan pendapatan sektor pertanian.
  - 2) dilihat fluktuasi harga barang-barang yang dikonsumsi oleh petani yang merupakan bagian terbesar dari masyarakat di pedesaan, serta fluktuasi harga barang yang diperlukan untuk memproduksi hasil pertanian, perkembangan juga dapat menggambarkan perkembangan inflasi di pedesaan.
  - 3) NTP mempunyai kegunaan untuk mengukur kemampuan tukar produk dan konsumsi rumah tangga.
  - 4) Angka NTP menunjukkan tingkat daya saing produk pertanian dibandingkan dengan produk lain. Atas dasar ini upaya produk spesialisasi dan peningkatan kualitas produk pertanian dapat dilakukan.
- f. Angka produksi padi dan palawija.

Data produksi tanaman pangan (padi dan palawija) merupakan salah satu indikator ketersediaan pangan nasional. Penghitungan produksi padi dan palawija secara nasional dilakukan oleh BPS bekerja sama dengan Kementerian Pertanian (Kementan) untuk melaksanakan cara penghitungan produksi tanaman pangan yang sama agar diperoleh hasil yang seragam sehingga dapat digunakan secara nasional. Dalam kegiatan

penghitungan angka produksi padi dan palawija BPS bertugas sebagai koordinator.

g. Ekspor-impor

Data ekspor-impor berguna bagi pemerintah, swasta, dan perorangan. Bagi pemerintah, data tersebut dapat membantu proses perumusan kebijakan maupun untuk memantau kinerja perekonomian. Di samping itu, data tersebut dipakai pula untuk menyusun Produk Domestik Bruto (PDB) dan Neraca Pembayaran (BOP). Bagi swasta dan perorangan, statistik ekspor-impor dapat dipakai untuk analisis ekonomi dan sosial. Data ekspor-impor barang dan jasa juga berguna untuk mengetahui pola arus perdagangan internasional.

BPS mempunyai tugas penting yang salah satunya adalah melakukan pembinaan statistik, melalui kegiatan edukasi statistik yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan arti penting dan kegunaan statistik, yang bekerja sama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swasta atau unsur masyarakat lainnya. BPS sebagai pusat rujukan statistik nasional harus bertindak selaku inisiator dalam koordinasi, kerjasama dan pembinaan statistik. Dalam hubungan ini BPS secara aktif memprakarsai penyusunan pembakuan konsep, definisi, klasifikasi, dan ukuran-ukuran yang wajib diterapkan oleh semua penyelenggara kegiatan statistik sehingga hasilnya mempunyai tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan serta memiliki tingkat keterbandingan hasil penyelenggaraan kegiatan statistik yang satu dengan lainnya.

### C. Landasan Teori

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori efektivitas hukum dan teori kebijakan publik sebagai landasan teori dengan penjelasan sebagai berikut:

#### 1. Teori Efektivitas Hukum

Soerjono Soekanto mengemukakan (1985: 7), apabila seseorang mengatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diukur dari apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga sesuai dengan tujuan tertentu atau tidak. Sikap tindak atau perilaku yang sesuai dengan tujuan disebut positif atau efektivitas, sedangkan yang menjauhi tujuan tersebut lazimnya dinamakan negatif. Sehingga suatu kaidah hukum dinilai efektif, apabila berhasil mencapai tujuan berupa keinginan atau kehendak dari pembentuk hukum, dalam hal ini mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu. Soerjono Soekanto menjelaskan mengenai teori efektivitas sebagai taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.

Achmad Ali berpendapat (2009:375), bahwa efektivitas dalam bidang hukum adalah ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Achmad Ali

menambahkan bahwa terkait efektivitas peraturan perundang-undangan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor (2009: 378-379), yaitu:

1. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
2. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
3. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya.
4. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat) yang diistilahkan sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Efektivitas perundang-undangan dapat dilihat dari 2 (dua) prespektif, yaitu:

1. Prespektif organisatoris, yaitu prespektif yang memandang perundang-undangan sebagai “Institusi” yang ditinjau dari ciri-cirinya.
2. Prespektif individual atau ketaatan, yaitu lebih banyak berfokus pada segi individual atau pribadi, dimana pergaulan hidupnya diatur oleh perundang-undangan.

Teori efektivitas hukum digunakan untuk mengkaji mengenai kesadaran hukum masyarakat akan arti penting dan kegunaan statistik dan untuk menilai efektivitas hukum penerapan sanksi pidana bagi responden yang melanggar kewajiban tidak bersedia memberikan keterangan dalam kegiatan statistik dasar.

## 2. Teori Kebijakan Publik

James E. Anderson mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah *“Public Policies are those policies developed by governmental bodies and official* (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah), implikasi dari kebijakan publik tersebut adalah: (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 2)

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Anderson berpendapat bahwa dalam kebijakan publik terdapat tahapan proses *management* yaitu pada fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar bertindak untuk menyelesaikan

persoalan di masyarakat (*decision making*), ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu). Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan. (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 2)

Thomas R. Dye (LAN RI, 2008: 4-5) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut : “*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*” (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka tentunya ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, inipun merupakan kebijakan publik, yang tentunya ada tujuannya. Sebagai contoh : becak dilarang beroperasi di wilayah DKI Jakarta, bertujuan untuk kelancaran lalu lintas, karena becak dianggap mengganggu kelancaran lalu-lintas, di samping dianggap kurang manusiawi. Akan tetapi, dengan dihapuskannya becak, kemudian muncul “ojek sepeda motor”. Meskipun “ojek sepeda motor” ini bukan termasuk kendaraan angkutan umum, tetapi Pemerintah DKI Jakarta tidak melakukan tindakan untuk melarangnya. Tidak adanya tindakan untuk melarang “ojek” ini, dapat dikatakan kebijakan publik, yang dapat

dikategorikan sebagai “tidak melakukan sesuatu”. Kesimpulan dari pendapat Anderson dan Dye, kebijakan publik adalah (LAN RI, 2008: 6):

- a. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
- c. Kebijakan Publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat

Teori kebijakan publik digunakan untuk menganalisis dan memperkuat argumentasi hukum bahwa pada fase perencanaan program pemerintah informasi statistik yang akurat dan terintegrasi merupakan dasar pijakan dalam pengambilan keputusan pemerintah agar tepat sasaran dan tercapai tujuan pembangunan nasional.

#### **D. Batasan Konsep**

##### **1. Optimalisasi**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008, p. 986), Optimalisasi adalah proses, cara dan perbuatan untuk mengoptimalkan (menjadikan paling baik, paling tinggi, dsb). Sedangkan menurut Kamus Oxford (2008, p. 358), *“Optimization is the process of finding the best solution to some problem where “best” accords to prestated criteria”*. Dari pengertian tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa optimalisasi merupakan sebuah proses, cara dan perbuatan (aktivitas/kegiatan) untuk mencari jalan keluar terbaik dalam setiap hambatan atau masalah, yang mengarah pada apa yang terbaik sesuai dengan kriteria tertentu.

## 2. Statistik Dasar

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik, Statistik dasar adalah statistik yang pemanfaatannya ditujukan untuk keperluan yang bersifat luas, baik bagi pemerintah maupun masyarakat, yang memiliki ciri-ciri lintas sektoral, berskala nasional, makro, dan yang penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab Badan Pusat Statistik.

## 3. Reformasi

Reformasi adalah proses pembentukan kembali suatu tatanan kehidupan (lama) diganti dengan tatanan yang baru. Tujuannya ke arah yang lebih baik dengan melihat keperluan masa depan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (<http://kbbi.web.id/reformasi>, diunduh pada tanggal 18 Maret 2016) secara umum reformasi berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Sedangkan secara khusus reformasi hukum adalah perubahan secara drastis untuk perbaikan dalam bidang hukum dalam suatu masyarakat atau Negara;

## 4. Undang-Undang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Sebagai salah satu sumber hukum dalam arti formil, Philipus M. Hadjon mendefinisikan secara singkat bahwa undang-undang adalah produk legislatif Presiden (Pemerintah) bersama-sama



Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan demikian, inisiatif mengajukan usul rancangan undang-undang dapat berasal dari Presiden dan dapat pula berasal dari DPR (2002: 57). Berdasarkan pendapat Philipus M. Hadjon tersebut, Jimly Asshiddiqie (2010: 21-22) mengistilahkan sebagai undang-undang dalam arti sempit yaitu "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif.

Jimly Asshiddiqie menambahkan (2010: 4), undang-undang merupakan salah satu bentuk kaidah hukum yang bersifat tertulis. Kaidah-kaidah hukum itu dapat pula dibedakan antara yang bersifat imperatif dan yang bersifat fakultatif. Yang bersifat imperatif biasa disebut juga hukum yang memaksa (*dwingendrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum yang mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Kadang-kadang ada pula kaidah-kaidah hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus bersifat memaksa dan mengatur. Ciri dari undang-undang yang bersifat campuran, baik memaksa dan mengatur biasanya terdapat sanksi pidana dalam materi muatan undang-undang.

Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono berpendapat (2009: 81), bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan yaitu:

- a. Landasan Filosofis

Ditinjau dari segi landasan filosofis, produk hukum harus mencerminkan sistem nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku

masyarakat. Uraian yang memuat tentang pemikiran terdalam yang wajib terkandung dalam peraturan perundang-undangan, yaitu nilai-nilai proklamasi dan pancasila.

b. Landasan Yuridis

Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, dan keharusan mengikuti prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan.

c. Landasan Sosiologis.

Secara sosiologis, suatu produk regulasi harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat sehingga dapat diterima oleh masyarakat dan memiliki daya laku efektif. Kenyataan itu bisa berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah aktual yang dihadapi. Peraturan perundang-undangan yang dihasilkan seharusnya menitik beratkan pada unsur pengakuan yang lebih menekankan pada aspek penerimaan masyarakat berdasarkan rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri.